

# Sistema d'informazione Schengen

## Sviluppo e attuazione in Svizzera

Benedikt Scherer<sup>1</sup>

<i>Prefazione</i> .....	2
<i>1. Introduzione</i> .....	2
<i>2. Origine di «Schengen»</i> .....	2
<i>3. Origine del Sistema d'informazione Schengen</i> .....	3
<i>4. Caratteristiche del SIS</i> .....	3
<i>5. Norme europee relative all'utilizzo del SIS</i> .....	4
<i>6. Sviluppo in Svizzera, attuazione e valutazione</i> .....	4
<i>7. Accesso della Svizzera al SIS</i> .....	5
<i>8. Trasposizione nel diritto svizzero</i> .....	6
<i>9. L'Ufficio SIRENE Svizzera</i> .....	9
<i>10. Cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni</i> .....	11
<i>11. Esperienze con il SIS e l'Ufficio SIRENE</i> .....	13
<i>12. Conclusioni</i> .....	13
<i>Bibliografia</i> .....	14

## **Prefazione**

Il Sistema d'informazione Schengen (SIS) costituisce un elemento essenziale, a livello europeo, per la segnalazione rapida, efficiente e standardizzata di persone e oggetti. Il SIS è operativo in Svizzera dal 14 agosto 2008. La sua introduzione era subordinata all'adesione del nostro Paese a Schengen. Il 12 dicembre 2008 sono state eliminate le frontiere interne tra Svizzera e Unione europea (UE). Nel frattempo, in Svizzera, è stata introdotta e consolidata la ricerca Schengen, una misura adottata con lo scopo di far fronte all'apertura delle frontiere. Inoltre, con l'entrata in funzione del SIS è stato necessario creare un Ufficio SIRENE<sup>2</sup>, un servizio centrale nazionale in grado di assumersi l'arduo compito di trattare, in modo standardizzato, le segnalazioni e gli hit e di svolgere al contempo ulteriori mansioni.

### **1. Introduzione**

Il 12 dicembre 2008 la Svizzera ha trasposto nella legislazione nazionale l'acquis di Schengen con tutti i relativi diritti e doveri. Per conseguire tale risultato, è stato indispensabile eseguire una serie di procedure nonché emanare nuove leggi o adeguare quelle vigenti. In particolare è stato necessario allestire le infrastrutture per il sistema e definire i processi. Infine, la Svizzera ha dovuto sottoporsi a una valutazione dettagliata da parte dell'UE. Sebbene si sia trattato di un lungo e arduo percorso, impegnativo anche per le autorità e i servizi coinvolti, l'obiettivo è stato brillantemente raggiunto.

Una tappa fondamentale è stata l'attuazione e l'entrata in funzione del sistema di ricerca SIS, che è attivo in tutto lo spazio Schengen e costituisce una misura sostitutiva di fondamentale importanza per compensare l'apertura delle frontiere. Di seguito è riportata una descrizione dettagliata di questo sistema di ricerca.

### **2. Origine di «Schengen»**

Nel 1957 sei Stati europei hanno fondato la Comunità economica europea (CEE), divenuta successivamente l'attuale Comunità europea (CE). L'obiettivo era creare un mercato interno europeo, nel quale le persone, le merci, i servizi e i capitali potessero circolare liberamente. Per conseguire tale obiettivo, alcuni Stati membri hanno deciso di abolire i controlli reciproci alle frontiere. Nel 1985 Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Germania e Francia hanno sottoscritto l'Accordo di Schengen<sup>3</sup> nell'omonima

città lussemburghese. L'attuazione concreta di tale accordo è stata disciplinata nel 1990 con la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen<sup>4</sup> (CAS). Per rispondere alle esigenze in materia di sicurezza, la soppressione dei controlli alle frontiere interne è stata accompagnata da misure di compensazione. Queste comprendono, oltre a un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen, il potenziamento della cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e di ricerca nonché una cooperazione più stretta nell'ambito dei visti, dell'asilo e dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Le disposizioni relative al diritto di asilo sono state in seguito disciplinate separatamente in un accordo internazionale, la cosiddetta Convenzione di Dublino. L'insieme di tutte le norme viene oggi denominato acquis di *Schengen e Dublino*. È in questo contesto che è stato creato uno strumento fondamentale, il Sistema d'informazione Schengen.

### **3. Origine del Sistema d'informazione Schengen**

Il SIS di prima generazione è entrato in funzione il 26 marzo 1995. Nel corso degli anni il numero di Stati che vi hanno aderito è cresciuto costantemente<sup>5</sup>.

Al fine di integrare nel sistema i nuovi Stati membri dell'UE e altri Stati Schengen<sup>6</sup>, nel dicembre 2001, il Consiglio dell'UE ha incaricato la Commissione europea di sviluppare dal punto di vista tecnico il sistema d'informazione di Schengen di seconda generazione, il cosiddetto SIS II, con lo scopo di modernizzare la banca dati e di offrire nuove possibilità per il trattamento dei dati<sup>7</sup>.

Visti i ritardi accumulati dalla Commissione europea nello sviluppo tecnico del SIS II, alla fine del 2006 l'UE ha deciso d'introdurre la soluzione transitoria SISone4ALL<sup>8</sup> proposta dal Portogallo. Non si tratta di un nuovo sistema, bensì di una soluzione tecnica che consente ai nuovi Stati membri di connettersi e accedere al SIS I. Questa soluzione transitoria ha permesso a nove nuovi Stati membri dell'UE (Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) di collegarsi al SIS e di aprire così, il 21 dicembre 2007, le proprie frontiere.

Il SIS di prima generazione e il SISone4ALL saranno sostituiti dal SIS II, non appena sarà operativo. La data della migrazione verso il SIS II non è ancora fissata e dipende dal progetto condotto dalla Commissione europea.

### **4. Caratteristiche del SIS**

Il SIS mira ad aumentare la quantità di dati elettronici dei servizi di ricerca nazionali, nonché a metterli a disposizione di tutti gli Stati membri. Il sistema consente un accesso online a una banca dati centrale, caratterizzata dall'esattezza dei propri dati. Esso rende accessibile in pochi minuti in tutto lo spazio Schengen ogni segnalazione effettuata da un'autorità di polizia di uno Stato Schengen. Il SIS è un sistema a circuito chiuso e quindi sicuro e garantisce inoltre un'elevata resilienza. Gli Stati partecipanti sono tenuti a soddisfare questi requisiti tecnici. A tale scopo, presso il sistema centrale di Strasburgo (C.SIS) e in tutti gli Stati membri sono state installate le infrastrutture necessarie. Le infrastrutture tecniche installate a livello nazionale nei singoli Stati membri sono denominate N-SIS (N per «nazionale»).

## **5. Norme europee relative all'utilizzo del SIS**

L'articolo 92 paragrafo 1 CAS contiene le basi giuridiche che obbligano le Parti contraenti a istituire e a gestire un sistema comune d'informazione denominato Sistema d'informazione Schengen. Le segnalazioni di persone e oggetti sono messe a disposizione per mezzo di una procedura d'interrogazione automatizzata. Il paragrafo 2 dello stesso articolo stabilisce che ciascuna Parte contraente istituisce e gestisce, per proprio conto e a suo rischio, la propria sezione nazionale del Sistema d'informazione Schengen. Gli articoli 92-118 contengono disposizioni dettagliate in merito all'istituzione, all'utilizzo e alla gestione del sistema nonché in materia di protezione dei dati.

## **6. Sviluppo in Svizzera, attuazione e valutazione**

L'11 luglio 2002 la Svizzera e l'UE hanno avviato i negoziati per l'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino. I relativi accordi bilaterali sono stati firmati il 26 ottobre 2004 in Lussemburgo.<sup>9</sup> Il 5 giugno 2005, il Popolo svizzero è stato chiamato a esprimersi in merito a un referendum lanciato contro tali accordi. Il progetto è stato approvato e il 20 marzo 2006 la Svizzera ha potuto ratificare gli accordi bilaterali, i quali sono infine entrati in vigore il 1° marzo 2008 dopo il ritiro di tutte le riserve espresse dai parlamenti di singoli Stati dell'UE.

A questo punto è stato possibile sottoporre la Svizzera alla procedura di valutazione: gli esperti degli altri Stati Schengen nonché delle istituzioni UE hanno verificato lo stato dei preparativi per la partecipazione della Svizzera alla cooperazione operativa di Schengen. La verifica si componeva di un questionario dettagliato sulla trasposi-

zione dell'acquis di Schengen in Svizzera, cui si doveva rispondere per iscritto, nonché di cinque distinte valutazioni. Le visite di valutazione avevano lo scopo di verificare l'avanzamento dei lavori di attuazione nei settori della protezione dei dati, della cooperazione di polizia, della cooperazione in materia di visti, degli aeroporti e del SIS. Una volta conclusa la procedura di valutazione, il Consiglio dell'UE ha decretato, sulla base dei rapporti di valutazione, l'adempimento da parte della Svizzera dei requisiti relativi all'acquis di Schengen in materia di cooperazione operativa. Il 14 agosto 2008 è stato installato il collegamento della Svizzera al SIS. Il 12 dicembre 2008, infine, con l'entrata in vigore operativa dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS), ha avuto luogo la soppressione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne fra la Svizzera e il resto dello spazio Schengen.

## **7. Accesso della Svizzera al SIS**

Come già menzionato, ogni Stato è tenuto a sviluppare e a installare la propria infrastruttura tecnica per la gestione del SIS. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) è responsabile della gestione tecnica del N-SIS per la Svizzera, la quale è affidata a una sezione creata appositamente<sup>10</sup>. Elemento centrale degli N-SIS sono gli Uffici SIRENE, i servizi centrali competenti per lo scambio d'informazioni supplementari. Anche la Svizzera ha dovuto istituire un Ufficio SIRENE all'interno di fedpol<sup>11</sup>. I collaboratori dell'Ufficio SIRENE sono gli unici a disporre di un accesso diretto al SIS e a essere autorizzati a trattare, immettere, modificare o cancellare i dati. I compiti dell'Ufficio SIRENE Svizzera verranno illustrati più avanti.

Sin dalla fase di progettazione si è intuita la necessità di introdurre un sistema per le ricerche nel SIS che fosse di facile utilizzo. Per tale ragione, si è deciso di creare un'interfaccia tecnica tra il SIS e RIPOL<sup>12</sup> nonché di adottare la finestra di ricerca di RIPOL anche per il SIS. Questa soluzione offre molteplici vantaggi:

- una finestra di richiesta e di risposta comune;
- l'utente può consultare contemporaneamente con un solo click tre diversi sistemi (la banca dati ASF<sup>13</sup> di INTERPOL<sup>14</sup>, RIPOL e il SIS);
- non comporta eccessivi oneri in materia di corsi per gli utenti;
- si può continuare a utilizzare l'interfaccia con altri utenti cantonali (ROI)<sup>15</sup>;
- non comporta adeguamenti tecnici onerosi per le autorità, ad esempio per le polizie cantonali.

Malgrado gli oneri e le difficoltà che l'implementazione tecnica di questa soluzione ha comportato per fedpol, entro il 14 agosto 2008 gli specialisti sono riusciti ad allestire il sistema per la gestione operativa a livello nazionale.

## **8. Trasposizione nel diritto svizzero**

In base all'articolo 2 AAS, la Svizzera si impegna ad adottare l'acquis di Schengen, ovvero tutti gli atti normativi e i provvedimenti rilevanti che disciplinano la cooperazione Schengen, nella legislazione nazionale. In virtù dell'AAS, la Svizzera è tenuta a trasporre la CAS nel diritto nazionale. La CAS contiene tra l'altro la base giuridica per il Sistema d'informazione Schengen e l'Ufficio SIRENE.

Non tutte le basi giuridiche europee sono direttamente applicabili. Per tale ragione, la Svizzera ha dovuto elaborare le rispettive basi giuridiche. Ad esempio, come base giuridica per l'Ufficio SIRENE svizzero, nel Codice penale (CP) è stato introdotto l'articolo 355e<sup>16</sup>. Quest'ultimo prevede la creazione, presso l'Ufficio federale di polizia, di un servizio centrale, l'Ufficio SIRENE. L'articolo 355e stabilisce inoltre che l'Ufficio SIRENE è il centro di contatto, di coordinamento e di consultazione per lo scambio di informazioni relative alle segnalazioni inserite nel SIS. Tale articolo è entrato in vigore il 1° giugno 2008. Inizialmente anche la base giuridica del N-SIS era stata inserita nel CP. Per la precisione si trattava dell'articolo 355d entrato in vigore anch'esso il 1° giugno 2008. Quest'articolo sanciva la gestione del N-SIS da parte di fedpol, disciplinando inoltre le autorizzazioni di accesso. In seguito l'articolo è stato trasferito nell'articolo 16 della nuova legge federale sui sistemi d'informazione di polizia (LSIP)<sup>17</sup>, in vigore dal 5 settembre 2008.

La norma di delega per l'ordinanza N-SIS<sup>18</sup> è contenuta nel CP e nella LSIP. Quando formula le disposizioni esecutive, la Svizzera è tenuta a rispettare le basi giuridiche europee. L'ordinanza N-SIS è stata creata in conformità alle basi giuridiche UE per il SIS II, visto che quest'ultime riprendono ampiamente le basi giuridiche per il SIS I, pur formulandole in modo più dettagliato e migliorandone la sistematicità. Le basi giuridiche UE per il SIS II introducono inoltre, per mezzo della descrizione giuridica del sistema, alcune funzioni migliori, prevalentemente di carattere tecnico, non presenti nel SISone4ALL (o più precisamente nelle basi giuridiche del SISone4ALL). Si è deciso di integrare da subito, nell'ordinanza SIS, queste disposizioni, peraltro poco numerose, che vanno oltre quanto previsto dalla CAS o sono del tutto nuove, decretandone tuttavia l'entrata in vigore soltanto al momento della migrazione del sistema

dal SISone4all al SIS II (entrata in vigore parziale dell'ordinanza). Sotto il profilo del contenuto, l'ordinanza N-SIS disciplina principalmente l'autorizzazione di accesso a SIS, i compiti e l'organizzazione dell'Ufficio SIRENE, le categorie di segnalazione (comprese le misure da adottare nei singoli casi), la protezione e la sicurezza dei dati. Le procedure relative alle segnalazioni e ai riscontri positivi in Svizzera e all'estero sono disciplinate dettagliatamente. Per ogni categoria di segnalazione sono indicate speciali condizioni per la segnalazione e le misure da adottare in caso di hit.

#### Segnalazione di persone per l'arresto ai fini dell'estradizione (art. 95 CAS)

Su richiesta scritta di un'autorità giudiziaria, di perseguimento penale o di esecuzione penale federale o cantonale, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) verifica se esiste un mandato d'arresto, un documento del medesimo effetto giuridico o una sentenza passata in giudicato e avente forza esecutiva. In caso affermativo, l'UFG incarica l'Ufficio SIRENE Svizzera di effettuare la segnalazione. Ogni hit va comunicato senza indugio dal servizio di polizia in questione all'Ufficio SIRENE per via telefonica. Successivamente, quest'ultimo provvede a informarne immediatamente per telefono l'Ufficio SIRENE estero. In questo modo l'Ufficio SIRENE autore della segnalazione viene informato sul riscontro nell'arco di pochi minuti. A questo punto, gli Uffici SIRENE avviano un ulteriore scambio d'informazioni con l'obiettivo di coordinare e sostenere ogni misura complementare. Tale cooperazione può culminare nell'assistenza finalizzata all'estradizione. La persona segnalata è infine sottoposta, su richiesta dell'UFG, a una misura di arresto provvisorio ai fini dell'estradizione.

#### Segnalazione di cittadini di Stati terzi ai fini della non ammissione (art. 96 CAS)

È possibile effettuare una segnalazione nel SIS se esiste un divieto d'entrata pronunciato da un'autorità amministrativa o giudiziaria. Tali segnalazioni sono eseguite in linea di massima dall'Ufficio SIRENE su incarico dell'Ufficio federale della migrazione o del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) del DDPS. Se una persona segnalata ai fini della non ammissione viene intercettata a una frontiera esterna dello spazio Schengen, le verrà negato l'ingresso. Se invece la persona in questione soggiorna già nell'area Schengen, si applicherà la procedura nazionale di allontanamento o eventualmente di concessione di un permesso di dimora. L'esecuzione di tali procedure è di competenza dei rispettivi uffici della migrazione o degli stranieri.

#### Segnalazione di persone scomparse (art. 97 CAS)

Le persone scomparse di cui s'intende individuare il luogo di dimora possono essere segnalate nel SIS dall'Ufficio SIRENE su richiesta dell'autorità autrice della segnalazione<sup>19</sup>. Le persone, che nell'interesse della propria sicurezza o per prevenire minacce devono essere poste sotto protezione, possono essere segnalate soltanto se si tratta di minori o di persone che devono essere internate per decisione di un'autorità competente. In caso di hit, la misura consiste, se si tratta di persone maggiorenni, nel comunicarne il luogo di dimora, a condizione che vi sia il consenso della persona in questione. I minorenni possono essere posti sotto protezione adeguata su richiesta della persona che detiene l'autorità parentale. Le altre persone in custodia possono essere internate, se, ai sensi della legislazione nazionale, sono date le condizioni per un internamento forzato.

#### Segnalazione di persone coinvolte in un procedimento penale (art. 98 CAS)

La segnalazione di testimoni, di imputati chiamati a comparire dinanzi all'autorità giudiziaria e di persone alle quali deve essere notificata una sentenza penale o altri atti, può avvenire soltanto su richiesta di un'autorità giudiziaria o di perseguimento penale. Se la persona viene trovata, si comunica il suo luogo di domicilio o di dimora all'autorità che ha effettuato la segnalazione.

#### Segnalazione di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta (art. 99 CAS)

Questo tipo di segnalazione è ammessa soltanto laddove il diritto cantonale lo prevede. La misura da adottare, in caso di hit, è il controllo della persona nonché la raccolta di dati quali il luogo, il momento e il motivo del controllo, l'itinerario e la destinazione del viaggio, gli oggetti trasportati e il veicolo usato. È vietato informare della segnalazione la persona oggetto del controllo.

#### Segnalazioni di oggetti ai fini del sequestro o di prova nei procedimenti penali (art. 100 CAS)

Nel SIS possono essere registrate soltanto le seguenti segnalazioni di oggetti:

- veicoli a motore (> 50 cc), natanti e aeromobili nonché rimorchi (> 750 kg);
- roulotte, apparecchiature industriali, motori fuoribordo e container;
- armi da fuoco;
- documenti vergini;
- documenti d'identità;
- certificati di immatricolazione per veicoli e targhe per veicoli a motore;
- banconote;

- valori mobiliari, mezzi di pagamento (p. es. assegni, carte di credito), obbligazioni, titoli e azioni.

In caso di riscontro, gli Uffici SIRENE coinvolti concordano le misure necessarie con l'Ufficio SIRENE dello Stato Schengen autore della segnalazione.

## 9. L'Ufficio SIRENE Svizzera

L'Ufficio SIRENE (noto anche con il semplice nome di SIRENE) è il servizio centrale operativo che gestisce il SIS a livello nazionale. In Svizzera, data l'assenza di una struttura equivalente, questo servizio è stato creato ex novo. Dal 2006 al 2008, gli specialisti di fedpol hanno avuto modo di approfondire le proprie competenze in diversi Paesi. A tale proposito, occorre citare innanzitutto le numerose visite presso gli Uffici SIRENE degli altri Stati Schengen già operativi. Durante diversi colloqui nonché nel corso di innumerevoli presentazioni, è stato possibile farsi un'idea più precisa delle procedure adottate in seno a un Ufficio SIRENE. Sono due i documenti di base fondamentali: il *Manuale SIRENE*<sup>20</sup> e il *catalogo delle migliori pratiche*<sup>21</sup>. L'uso del manuale, in quanto parte integrante dell'acquis di Schengen, è obbligatorio per tutti gli Stati membri. Il catalogo delle migliori pratiche descrive i metodi di lavoro per l'applicazione ottimale dell'acquis di Schengen. Occorre infine menzionare la partecipazione degli esperti svizzeri, a Bruxelles, a diversi gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea. Queste riunioni permettono agli esperti di raccogliere informazioni, istruzioni ed esperienze da applicare poi in Svizzera. Tali conoscenze sono state utilizzate fino in fondo nella creazione dell'Ufficio SIRENE Svizzera. In questa fase la Svizzera era chiamata, da un lato, ad allestire in modo tempestivo l'Ufficio SIRENE sotto il profilo organizzativo, amministrativo e del personale, dall'altro, a definire in modo standardizzato e uniforme i processi operativi.

L'Ufficio SIRENE svolge svariati compiti, occupandosi in particolare di raccogliere ulteriori informazioni rilevanti e di metterle a disposizione delle autorità esecutive. Gli Uffici SIRENE degli Stati membri sono i centri di contatto nazionali responsabili del trattamento, della conduzione, del coordinamento e dell'esecuzione di tutte le ricerche in SIS. L'ordinanza N-SIS descrive in modo specifico i seguenti compiti:

### Procedura di consultazione

Prima di effettuare una segnalazione nel SIS, l'Ufficio SIRENE deve verificare che la persona non sia già segnalata nel sistema. Se i dati della persona sono già contenuti nel SIS, gli Uffici SIRENE interessati si consultano per decidere se mantenere en-

trambe le segnalazioni (che possono riguardare anche diversi articoli) oppure cancellare o revocare una delle due segnalazioni.

#### Diffusione di segnalazioni ai sensi dell'art. 95 CAS

Le segnalazioni ai sensi dell'articolo 95 sono esaminate dall'Ufficio federale di giustizia, il quale le trasmette all'Ufficio SIRENE per la diffusione. L'Ufficio SIRENE, oltre a registrare i dati nel SIS, provvede a fornire diverse informazioni supplementari agli altri Uffici SIRENE.

#### Diffusione di segnalazioni ai sensi degli art. 97-99 CAS

L'Ufficio SIRENE Svizzera può segnalare persone ai sensi degli articoli 97, 98 e 99 CAS soltanto su richiesta di un'autorità giudiziaria o di polizia.

#### Verifica della segnalazione

All'Ufficio SIRENE spetta verificare che tutte le segnalazioni in uscita siano esatte e complete.

#### Indicatori di validità

In alcuni casi le segnalazioni per l'arresto ai fini dell'extradizione diffuse da un altro Stato non sono ammesse in Svizzera. Ad esempio quando, nel caso di una segnalazione ai sensi dell'articolo 95, non vi sono i presupposti della doppia punibilità o quando si tratta di un cittadino svizzero. L'aggiunta degli indicatori di validità a una segnalazione significa che la persona in questione non può essere estradata. Gli indicatori di validità sono utilizzati anche nei casi in cui una persona scomparsa non può essere internata perché le motivazioni addotte dall'autorità segnalante, secondo il diritto svizzero, non ne giustificerebbero la messa sotto protezione. In questi casi, l'Ufficio SIRENE informa il servizio omologo, che ha diffuso la segnalazione, dell'impossibilità di attuare la misura in questione.

#### Aggiunta di un indicatore di validità su richiesta di Uffici SIRENE esteri

È prevista anche la possibilità per uno Stato Schengen di richiedere alla Svizzera l'aggiunta di un indicatore di validità a una segnalazione svizzera. In questi casi, l'Ufficio SIRENE Svizzera è tenuto a convertire adeguatamente la segnalazione nel SIS.

#### Scambio d'opinioni

Se l'Ufficio SIRENE che ha effettuato la segnalazione o la Svizzera non accettano la richiesta di aggiungere un indicatore di validità, i servizi responsabili sono tenuti a eseguire un ulteriore scambio d'opinioni in merito.

### Scambio di opinioni in caso di persone con caratteristiche simili

Se viene riscontrato che persone con caratteristiche simili sono oggetto di diverse segnalazioni, gli Uffici SIRENE in questione sono tenuti ad accertarne l'identità precisa. Se dalla verifica risulta che si tratta di persone distinte, le segnalazioni vanno integrate in modo da permettere un'identificazione univoca.

### Trattamento delle informazioni supplementari

Lo scambio d'informazioni tra gli Uffici SIRENE avviene in linea di massima per iscritto per mezzo di appositi formulari. Questi formulari sono trattati e gestiti in modo standardizzato.

### Consulenza

L'Ufficio SIRENE svolge la funzione di servizio centrale, fungendo dunque da centro di competenza. In questa funzione è a completa disposizione degli utenti 24 ore su 24. Inoltre l'Ufficio SIRENE Svizzera gestisce il sito Intranet nazionale di Schengen che contiene informazioni importanti sul SIS e su SIRENE e moduli per tutti gli utenti del SIS.

## **10. Cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni**

Nell'ambito del progetto Schengen/Dublino, all'interno di fedpol è stato istituito, già nel 2005, un gruppo di progetto che si è occupato del collegamento al SIS e di tutti i settori interessati. Occorreva inoltre garantire il coordinamento tra gli Uffici e i Dipartimenti nonché armonizzare costantemente le future procedure. Nel 2008, con l'adesione della Svizzera a Schengen, è stata creata una forma di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, la cosiddetta organizzazione intercantonale di accompagnamento Schengen/Dublino della Conferenza dei Governi cantonali (CdC)<sup>22</sup>. Le polizie cantonali sono state sin dall'inizio un partner fondamentale per la realizzazione a livello nazionale del progetto SIS. Soprattutto per quanto riguarda le ricerche Schengen, le polizie cantonali sono infatti, insieme al Corpo delle guardie di confine (Cgcf), gli «utenti finali» principali del sistema. Inoltre, era necessario garantire la semplicità e l'efficienza degli strumenti operativi, visto che la polizia li impiega durante le proprie attività. fedpol era consapevole sin dall'inizio di tale necessità, motivo per cui aveva deciso di coinvolgere gli esperti cantonali nei lavori di attuazione.

Contemporaneamente, la Svizzera ha avviato i preparativi in vista della valutazione Schengen che sarebbe stata successivamente eseguita, a più livelli e in diversi ambi-

ti, dagli Stati membri dell'UE. La responsabilità per l'intera valutazione a livello nazionale incombeva all'Ufficio federale di giustizia. Per quanto riguarda l'introduzione del SIS, per la polizia e il Cgcf è stata determinante la valutazione *SIS/SIRENE*<sup>23</sup>. Per superare la valutazione è stata necessaria una stretta collaborazione tra fedpol, i Cantoni e il Cgcf. Insieme al rappresentante dei Cantoni presso il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e alla segreteria generale della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) è stata garantita la partecipazione di esperti delle polizie cantonali nei diversi gruppi di lavoro. La responsabilità per la valutazione SIS/SIRENE è stata conferita a fedpol<sup>24</sup>. Il gruppo di lavoro *Valutazione SIS/SIRENE* era composto di rappresentanti di fedpol, del Cgcf, delle polizie cantonali di Argovia, Berna, Basilea Campagna, Basilea Città, Ginevra, Neuchâtel, Soletta, Turgovia e Zurigo, dall'Ufficio federale di giustizia, dall'Ufficio federale della migrazione nonché dal servizio informatico del DFGP. Il gruppo di lavoro è stato costituito in modo tale da garantire la partecipazione di tutti i servizi coinvolti secondo quanto previsto dal programma di valutazione negoziato precedentemente con l'UE. I diversi servizi hanno collaborato in modo professionale, organizzando minuziosamente la visita del gruppo di esperti dell'UE e allestendo il relativo programma. Questa collaborazione è il frutto di un approccio pragmatico e improntato alla ricerca di soluzioni. La valutazione *SIS/SIRENE* condotta nel settembre del 2008 si è conclusa con successo, facendo registrare ottimi risultati.

La gestione operativa del SIS e l'armonizzazione necessaria a livello nazionale delle rispettive procedure sono il risultato di una collaborazione stretta e costante tra la Confederazione e i Cantoni. A tale proposito, occorre menzionare le riunioni Schengen, organizzate regolarmente da fedpol, a cui prendono parte i rappresentanti della dirigenza dei corpi delle polizie cantonali, della polizia municipale di Zurigo e degli Uffici federali interessati. Nel corso di tali riunioni si affrontano temi inerenti alla ricerca Schengen, se ne evidenziano le problematiche e si elaborano soluzioni congiunte. Anche in seguito all'introduzione del SIS, gli esperti cantonali continuano a prendere parte, al fianco dei rappresentanti della Confederazione, alle riunioni dei gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE sullo sviluppo dell'acquis di Schengen. La ricerca Schengen è l'oggetto del gruppo di lavoro UE denominato SIS/SIRENE che si riunisce ogni mese a Bruxelles. Il gruppo è competente per tutte le questioni finanziarie, organizzative e operative inerenti al SIS nonché per il funzionamento degli Uffici SIRENE. La Commissione europea e tutti gli Stati Schengen sono sempre rappresen-

tati in seno a tali riunioni. La delegazione svizzera è guidata da Benedikt Scherer e da un rappresentante dell'organizzazione intercantonale di accompagnamento Schengen/Dublino della CdC. Questi offre consulenza al capo della delegazione ed è responsabile per la tutela degli interessi dei Cantoni a livello tecnico. In questo ambito, egli interviene, se necessario, dopo aver consultato i Cantoni. Provvede infine a informare l'ACPGS<sup>25</sup> circa le novità e gli sviluppi relativi al SIS.

L'attuale cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni nei settori appena descritti si sta rivelando estremamente positiva ed efficace. Una cooperazione stretta è necessaria e imprescindibile per poter trattare un sistema quale il SIS nonché le rispettive procedure.

## **11. Esperienze con il SIS e l'Ufficio SIRENE**

Le esperienze maturate in Svizzera nel settore delle ricerche Schengen sono più che positive. Tali ricerche producono nel nostro Paese una media di ventiquattro riscontri positivi. Questi dati sono superiori alle previsioni iniziali e si mantengono su valori costanti da quando è stato introdotto il sistema. La ragione è da ricondurre all'elevato numero di richieste RIPOL (ovvero SIS).

I riscontri riguardano tutti gli articoli della CAS relativi alle ricerche (dall'art. 95<sup>26</sup> all'art. 100). La maggior parte riguarda tuttavia gli articoli 96 e 100. Per quanto riguarda gli hit del «tipo 96» (divieti d'entrata), va comunque fatta una distinzione: oltre la metà delle persone (hit) segnalate da un altro Stato Schengen ai fini della non ammissione possiedono uno statuto di soggiorno legale (domicilio, asilo ecc.) in Svizzera o nello spazio Schengen. Queste segnalazioni devono essere quindi ancora esaminate dall'Ufficio SIRENE. La conseguenza è la cancellazione della segnalazione o la revoca del titolo di soggiorno da parte delle autorità di migrazione. Risulta infine elevato anche il numero di hit inerenti all'articolo 99 (sorveglianza discreta); ogni giorno in Svizzera vengono infatti trattati due hit di questo tipo.

## **12. Conclusioni**

L'introduzione in Svizzera del SIS e delle relative procedure, la valutazione positiva del SIS e dell'Ufficio SIRENE da parte dell'UE, l'utilizzazione efficace e il perfezionamento costante del sistema e delle procedure sono il risultato dell'attenta progettazione e della collaborazione fra i servizi coinvolti. In particolare le soluzioni messe a

punto dagli specialisti hanno permesso al SIS di affermarsi in Svizzera sin dal primo giorno e di distinguersi per la propria efficacia. Sebbene, dopo tanti sforzi, la fase d'introduzione del sistema si sia conclusa, occorre proseguire sulla strada della cooperazione al fine di poter anche in futuro elaborare e mettere a disposizione degli utenti del SIS le soluzioni migliori e più efficaci possibili.

## Bibliografia

- Scheda dell'Ufficio federale di giustizia (maggio 2005)
- Accordo di Schengen del 14 giugno 1985
- Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990
- Messaggio concernente il decreto federale che approva gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti il recepimento delle basi legali per l'adeguamento del sistema d'informazione Schengen (Sviluppo dell'acquis di Schengen)
- Messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea
- Rapporto esplicativo concernente l'ordinanza sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'Ufficio SIRENE (ordinanza N-SIS), redatto da E. Heer e S. Markwalder
- Manuale SIRENE (versione riveduta del 22 settembre 2006), parte integrante della CAS
- Catalogo delle migliori pratiche SIS/SIRENE, volume 2 del dicembre 2002
- Materiale didattico Schengen/Dublino di fedpol, modulo II, Storia di Schengen e diritto di Schengen di Elisabeth Heer
- Statistiche SIRENE (periodo 14.8-31.12.08), a cura di Benedikt Scherer
- Statistiche C-SIS, a cura del C-SIS di Strasburgo.

---

<sup>1</sup> Capo della divisione Centrale operativa fedpol e Head of SIRENE (Ufficio federale di polizia fedpol, Cooperazione internazionale di polizia).

<sup>2</sup> Ufficio SIRENE (detto anche semplicemente SIRENE): **Supplementary Information Request at the National Entry** (ufficio centrale nazionale competente per lo scambio d'informazioni).

<sup>3</sup> Accordo di Schengen del 14 giugno 1985.

<sup>4</sup> Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990.

<sup>5</sup> Partecipano attualmente al SIS tutti gli Stati dell'UE (eccetto Cipro, Irlanda e Regno Unito, i quali aderiranno al sistema partecipando direttamente al SIS II) nonché gli Stati associati. Prossimamente è prevista l'adesione a Schengen anche del Principato del Liechtenstein, della Romania e della Bulgaria. Anche questi tre Stati aderiranno direttamente al SIS II.

<sup>6</sup> Islanda e Norvegia, analogamente alla Svizzera, aderiscono a Schengen in qualità di Stati non UE.

---

<sup>7</sup> Una novità fondamentale è la registrazione dei dati biometrici.

<sup>8</sup> Sistema d'informazione Schengen di prima generazione, aggiornato sotto il profilo tecnico e pertanto accessibile ai nuovi Stati membri che hanno aderito a Schengen nel 2007. Nel 2008 ha potuto aderire a questo sistema anche la Svizzera.

<sup>9</sup> Messaggio del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), par. 2.6.

<sup>10</sup> Sezione N-SIS della divisione principale Servizi di fedpol.

<sup>11</sup> Collocata in seno alla divisione Centrale operativa fedpol (divisione principale Cooperazione internazionale di polizia).

<sup>12</sup> RIPOL: **R**echerches **I**nformatisées de **P**olice, banca dati svizzera di ricerca.

<sup>13</sup> ASF: **A**utomated **S**earch **F**acility – Stolen/Lost Travel Documents e Stolen Motor Vehicles.

<sup>14</sup> Organizzazione internazionale della polizia criminale, vi aderiscono attualmente 187 Stati. La Svizzera è uno dei Paesi che nel 1923 hanno fondato Interpol.

<sup>15</sup> ROI: **R**ipol **O**pen **I**nterface.

<sup>16</sup> **RS 311.0**

<sup>17</sup> **RS 361.**

<sup>18</sup> **RS 362.0**

<sup>19</sup> Autorità di polizia o giudiziarie: la competenza per la segnalazione di persone scomparse varia a seconda dei Cantoni.

<sup>20</sup> Manuale SIRENE, parte integrante dell'acquis di Schengen (nuova versione del 22 settembre 2006)

<sup>21</sup> Catalogo delle migliori pratiche Schengen, volume 2 (2002).

<sup>22</sup> Lo scopo del CdC è di promuovere la cooperazione tra i Cantoni, nel loro ambito di competenza, nonché di garantire ai Cantoni, nelle questioni federali per essi rilevanti, il giusto coordinamento e la giusta informazione.

<sup>23</sup> Nel 2008 sono state eseguite complessivamente in Svizzera cinque diverse valutazioni: protezione dei dati, cooperazione di polizia, visti, aeroporti e SIS/SIRENE.

<sup>24</sup> Responsabile in tale ambito era il settore UE Schengen (fedpol, divisione principale Cooperazione internazionale di polizia) competente anche per la valutazione in materia di cooperazione di polizia.

<sup>25</sup> Associazione dei capi di polizia giudiziaria dei Cantoni svizzeri.

<sup>26</sup> Un hit in Svizzera o all'estero ai sensi dell'articolo 95 CAS introdotto nelle statistiche di SIRENE non dà luogo automaticamente a un'extradizione, Questi hit comprendono infatti anche le segnalazioni contrassegnate.